

Ofício Gabinete. 897/2025

Formiga, 19 de novembro de 2025.

Assunto: **Resposta ao Pedido de Informação nº 098/2025**

Ilustre Edil,

Por intermédio deste e em resposta ao Pedido de Informação nº 098/2025 citado supra, apresenta-se em anexo informação prestada pelo setor competente.

Atenciosamente,



**LAÉRCIO DOS REIS GOMES**  
Coronel Laércio  
Prefeito de Formiga

Ilmo(a). Vereador(a) Municipal.  
Câmara Municipal de Formiga  
Praça Ferreira Pires, 04, Centro  
Formiga – MG

**Processo:** 1104769  
**Natureza:** CONSULTA  
**Consulente:** Orlando Amorim Caldeira  
**Procedência:** Prefeitura Municipal de Itabirito  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

**TRIBUNAL PLENO – 7/2/2024**

CONSULTA. EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS. DESTINAÇÃO DE RECURSOS A ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL (OSC). PARCERIA REGIDA PELA LEI 13.019/2014. PAGAMENTO DE DESPESAS DE PESSOAL OU ENCARGOS SOCIAIS. IMPOSSIBILIDADE QUANDO OS RECURSOS SE DESTINAREM A AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. VEDAÇÃO AO PAGAMENTO DE REMUNERAÇÃO DE SERVIDOR OU EMPREGADO PÚBLICO.

1. A parte final do § 10 do art. 166 da Constituição da República proíbe que sejam transferidos, para pagamento de pessoal ou encargos sociais, recursos públicos financeiros decorrentes de emendas individuais impositivas correspondentes a ações e serviços públicos de saúde.
2. Se se tratar de recursos públicos financeiros decorrentes de emendas individuais impositivas não correspondentes a ações e serviços públicos de saúde, não incide a vedação da parte final do § 10 do art. 166 da Constituição da República, mas podem incidir vedações outras, impostas pela legislação do estado ou município.
3. Em regra, é vedado o pagamento de remuneração, a qualquer título, a servidor público ou empregado público, com recursos vinculados às parcerias do Poder Público com as Organizações da Sociedade Civil (OSC), conforme o disposto no art. 45, II da Lei Federal 13.019/2014.

**PARECER**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, em:

- I) admitir a Consulta, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no § 1º do art. 210-B do Regimento Interno, nos termos da proposta de voto do Relator;
- II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, diante das razões expendidas no voto do Conselheiro Gilberto Diniz, nos seguintes termos:
  - a) a parte final do § 10 do art. 166 da Constituição da República proíbe que sejam transferidos, para pagamento de pessoal ou encargos sociais, recursos públicos financeiros decorrentes de emendas individuais impositivas correspondentes a ações e serviços públicos de saúde;
  - b) se se tratar de recursos públicos financeiros decorrentes de emendas individuais impositivas não correspondentes a ações e serviços públicos de saúde, não incide a vedação da parte final do § 10 do art. 166 da Constituição da República, mas podem incidir vedações outras, impostas pela legislação do estado ou município;

- c) em regra, é vedado o pagamento de remuneração, a qualquer título, a servidor público ou empregado público, com recursos vinculados às parcerias do Poder Público com as Organizações da Sociedade Civil (OSC), conforme o disposto no art. 45, II da Lei Federal 13.019/2014;
- III)** determinar o arquivamento dos autos, após o cumprimento das disposições regimentais contidas nos arts. 210-D e 210-E do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro apenas na preliminar e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz. Acolhida em parte a proposta de voto do Relator.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 7 de fevereiro de 2024.

GILBERTO DINIZ  
Presidente e  
prolador de voto vencedor

TELMO PASSARELI  
Relator

*(assinado digitalmente)*



**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**TRIBUNAL PLENO – 7/12/2022**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de consulta formulada pelo senhor Orlando Amorim Caldeira, Chefe do Poder Executivo do Município de Itabirito, nos seguintes termos (peça 2):

Recursos destinados, via emendas impositivas, a OSC podem ser utilizados para custear despesas com pessoal da entidade, assessoria e prestação de serviços à entidade?

Ao formulário de consulta foi acostado documento complementar (peça 1), referindo-se à comprovação da legitimidade do consulente.

A consulta foi autuada e distribuída à minha relatoria em 12/07/2021 (peça 3).

A Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, na peça 5, verificou que o questionamento proposto pelo consulente, nos termos ora suscitados, ainda não foi objeto de deliberação.

Não obstante, informou que o Tribunal emitiu o Comunicado 23/2020<sup>(1)</sup> e registrou que, recentemente, em resposta à Consulta 1072572<sup>(2)</sup>, o Tribunal Pleno fixou prejudgamento de tese, com caráter normativo, no sentido de que:

I – não é necessária a edição de lei específica para a consecução dos instrumentos legais de parcerias previstos na Lei nº 13.019/2014, quais sejam, os termos de fomento, termos de colaboração e acordos de cooperação entre a Administração Pública e as entidades do Terceiro Setor.

II – a exigência de edição de lei específica, prevista no art. 4º da Instrução Normativa nº 08/2003 deste Tribunal, não abrange as parcerias público-sociais da Lei nº 13.019/2014.

Posteriormente, os autos foram remetidos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para elaboração de estudo técnico acerca da indagação formulada pelo consulente, com fundamento no art. 210-C, *caput*, do Regimento Interno desse Tribunal.

É o relatório, no essencial.

---

<sup>1</sup> Considerando a Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, que acrescentou o art. 166-A à Constituição Federal, *para autorizar a transferência de recursos federais a estados, ao Distrito Federal e a municípios, mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual, e a Emenda Constitucional nº 101, de 20 de dezembro de 2019, que acrescentou o art. 160-A à Constituição do Estado de Minas Gerais, a fim de disciplinar a transferência a municípios de recursos estaduais decorrentes de programações incluídas na Lei Orçamentária Anual por emendas individuais, de blocos e de bancadas*, o Tribunal de Contas de Minas Gerais, por meio da Coordenadoria para Desenvolvimento do Sicom, objetivando dar diretrizes para o encaminhamento das informações por meio do Sicom, orienta os senhores jurisdicionados sobre os seguintes aspectos: [...] (Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm). Acesso em 20/05/2022).

<sup>2</sup> Processo 1072572 – Consulta. Rel. Cons. Wanderley Ávila. Tribunal Pleno. Deliberada na sessão do dia 26/08/2020. Parecer disponibilizado no DOC do dia 08/09/2020.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### Admissibilidade

Conforme dispõe o § 1º do art. 210-B do Regimento Interno, são pressupostos de admissibilidade da consulta: (I) estar subscrita por autoridade definida no art. 210 da norma regimental; (II) referir-se a matéria de competência do Tribunal; (III) versar sobre matéria em tese e não sobre caso concreto; (IV) conter indicação precisa da dúvida ou da controvérsia suscitada; (V) referir-se a questionamento não respondido em consultas anteriores, salvo quando o relator entender pela necessidade de propor a revogação ou reforma da tese vigente.

No presente caso, a consulta foi apresentada pelo senhor Orlando Amorim Caldeira, Chefe do Poder Executivo do Município de Itabirito, estando, pois, atendido o disposto no art. 210, § 1º, I, do Regimento Interno.

A consulta aborda a questão da transferência de recursos públicos a Organização da Sociedade Civil (OSC), regida pela Lei Federal 13.019/14, matéria de competência do Tribunal, o qual detém a atribuição de fiscalizar os recursos repassados pelos entes federados a essas entidades por força de convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere, consoante disposto no inciso VI, art. 71 da Constituição Federal<sup>(3)</sup>, reproduzido no inciso XI do art. 76 da Constituição Estadual<sup>(4)</sup>, cumprindo assim o requisito III do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno.

Verifica-se ainda que a consulta apresentou matéria em tese, não tratando de nenhum caso específico do jurisdicionado, estando adstrita à dúvida acerca da possibilidade ou não do pagamento da equipe da OSC com os recursos públicos, sendo que a controvérsia foi apresentada de forma clara e precisa, não gerando dúvidas sobre o questionamento do consulente, o que demonstra o atendimento às exigências dos incisos III e IV do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno.

Além disso, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, em pesquisa realizada nos sistemas TCJuris e MapJuris Consultas, nos informativos de jurisprudência e nos enunciados de súmula, verificou que o questionamento proposto pelo consulente, nos exatos termos ora suscitados, ainda não foi objeto de deliberação desta Corte de Contas (peça 5), cumprindo, assim, o requisito previsto no inciso V, § 1º do art. 210-B do Regimento Interno.

Cumpre destacar que recentemente, em resposta à Consulta 1072572<sup>(5)</sup>, o Tribunal Pleno tratou das exigências formais que devem ser promovidas para que se firmem as parcerias público-sociais com base Lei Federal 13.019/2014, mas não houve menção acerca da possibilidade ou não de custeio das despesas com pessoal da entidade, assessoria e prestação de serviços à entidade.

Dessa forma, preenchidos, assim, os pressupostos de admissibilidade, entendo pelo conhecimento da consulta em análise.

---

<sup>3</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

<sup>4</sup> Art. 76 – O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete: [...] XI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados ou recebidos pelo Estado, por força de convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere;

<sup>5</sup> Consulta 1072572. Relator Conselheiro Wanderley Ávila. Sessão 26/08/2020.



CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também admito a Consulta.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também acompanho o Relator.

FICA APROVADA A PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

### **Mérito**

O consulente apresentou questionamento quanto à possibilidade de os recursos transferidos por meio de emendas parlamentares impositivas a Organização da Sociedade Civil (OSC) serem utilizados para o custeio de despesas com pessoal da entidade:

Recursos destinados, via emendas impositivas, a OSC podem ser utilizados para custear despesas com pessoal da entidade, assessoria e prestação de serviços à entidade?

Antes de responder ao questionamento, importa definir as entidades consideradas como Organização da Sociedade Civil pela legislação e conceituar o instituto jurídico das emendas parlamentares impositivas ao orçamento público, estabelecendo os parâmetros para a sua utilização, no concernente à indagação apresentada.

#### **a) Definição Legal de Organizações da Sociedade Civil**

Conforme exposto no estudo técnico, a “Lei nº 13.019/14, ficou conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC e estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil” (p. 2, peça 7).

O inciso I do art. 2º da referida Lei Federal, alterado pela Lei Federal 13.204/2015, define o que são as Organizações da Sociedade Civil:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil:

- a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;
- b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.
- c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

#### **b) Emendas parlamentares de execução obrigatória (emendas impositivas)**

Consoante destacado pela unidade técnica, as emendas parlamentares são prerrogativas constitucionais que o Poder Legislativo possui para aperfeiçoar as propostas dos instrumentos de planejamento e orçamento enviados pelo Poder Executivo, oportunidade em que o Legislativo poderá influenciar na alocação de recursos públicos.

São quatro os tipos de emendas parlamentares:

- 1) Individual: de autoria de cada senador ou deputado.
- 2) De bancada: são emendas coletivas, de autoria das bancadas estaduais ou regionais.
- 3) De comissão: apresentadas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado, bem como as propostas pelas Mesas Diretoras das duas Casas.
- 4) Da relatoria: são feitas pelo deputado ou senador que, naquele determinado ano, foi escolhido para produzir o parecer final sobre o Orçamento (Relator). Há, ainda, as emendas dos relatores setoriais, destacados para emitir parecer sobre assuntos específicos divididos em dez áreas temáticas do orçamento.

Em 2015 a Emenda Constitucional 86 promoveu alterações nos arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal de 1988 para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais inseridas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Neste contexto, o estudo técnico transcreveu alguns dispositivos relevantes para a análise da questão, inseridos ao art. 166 da CF/1988 pela EC 86/2015:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

[...]

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão **aprovadas** no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida **prevista no projeto**

**encaminhado pelo Poder Executivo**, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 10. **A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º**, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, **vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais**.

§ 11. É **obrigatória a execução** orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida **realizada no exercício anterior**, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. (g.n.)

Pela literalidade do § 9º do art. 166 da CF/1988, tem-se que as emendas individuais inseridas pelos parlamentares ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL). Além disso, metade do referido percentual, ou seja, 0,6% da RCL, deverá ser destinado pelos parlamentares, em suas proposições, exclusivamente, para ações e serviços públicos de saúde.

Importante destacar que o § 10 do art. 166 da Constituição Federal dispõe que o montante de 0,6%, previsto no § 9º da norma, a ser destinado às ações e serviços públicos de saúde, será computado para fins do cumprimento do disposto art. 198, § 2º, I, da CF/1988, ou seja, será considerado no percentual mínimo de aplicação nas ações e serviços públicos de saúde, sendo “vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais”.

Já o § 11 do art. 166 da CF/1988 estabeleceu a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º, em montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

A exposição até aqui tratou da disciplina atinente à execução obrigatória das emendas parlamentares individuais. Todavia, não se pode deixar de tratar das emendas parlamentares de bancada.

Conforme estudo técnico, a Emenda Constitucional 100/2019<sup>(6)</sup> ampliou o orçamento impositivo ao incluir no art. 166 da CF/1988 o § 12, estabelecendo a execução obrigatória de emendas parlamentares de bancadas de estados federados ou do Distrito Federal, no montante de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior:

Art. 166. [...]

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Essas são, em síntese, as disposições constitucionais que tratam do orçamento impositivo imprescindíveis para a análise do questionamento apresentado.

Cumprir frisar que, de forma a delimitar o tema, muito embora as normas constitucionais registradas até agora neste parecer se refiram à disciplina atinente às emendas parlamentares impositivas ao orçamento da União, estabelecidas nos art. 166 da CF/1988, cujos dispêndios atraem a competência fiscalizatória do TCU, tais disposições constitucionais serão utilizadas

---

<sup>6</sup> Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.



na resposta à indagação do consulente, porquanto, pelo princípio da simetria, as normas constitucionais em alusão são de observância obrigatória pelos demais entes federados, consoante consignou o STF no julgamento da ADI 6308/RR<sup>7</sup> e, ainda, considerando a inviabilidade de se examinar, para efeito do parecer a ser exarado, as particularidades das disposições da Constituição Estadual e das inúmeras Leis Orgânicas municipais mineiras sobre o assunto.

Transcreve-se, por oportuno, a decisão proferida pelo STF na ADI 6308/RR:

DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMAS ESTADUAIS QUE TRATAM DE EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA.

1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Constituição do Estado de Roraima, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (para o exercício de 2020) desse mesmo ente federado. As normas impugnadas estabelecem, em síntese, limites para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto pelo art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, e pelo art. 2º da EC nº 100/2019.
2. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, e § 1º, da CF/1988). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/1988).
3. A figura das emendas parlamentares impositivas em matéria de orçamento público, tanto individuais como coletivas, foi introduzida no Estado de Roraima antes de sua previsão no plano federal, que só ocorreu com as ECs nº 86/2015 e 100/2019. Legislação estadual que dispôs em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema, o que não é admitido na seara das competências concorrentes. Inexistência de constitucionalidade superveniente no Direito brasileiro.
4. Não bastasse isso, apesar de a Constituição Federal ter passado a prever as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária, fixou limites diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo Estado de Roraima. **As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual. Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie. Precedentes.** (g.n.)
5. Ação parcialmente conhecida e, nessa parte, pedidos julgados procedentes, para declarar a inconstitucionalidade do art. 113, §§ 3º, 3º-A, 4º, 6º, 7º, 8º e 9º, da Constituição do Estado de Roraima, acrescidos pelas Emendas Constitucionais nº 41/2014 e nº 61/2019, e, por arrastamento, do art. 24, §§ 1º, 2º, 4º, 5º e 6º, da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e do art. 8º da Lei nº 1.371/2020 (Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2020), ambas do Estado de Roraima, mantidos os efeitos da cautelar no período em que vigeu. (g.n.)

Necessário ressaltar, ademais, que, em homenagem ao princípio federativo e autonomia dos entes federados (princípio da autonomia federativa), o modelo federal não possui aplicação automática para os estados e municípios. Todavia, caso estes entes federados decidam regulamentar a matéria, no exercício da competência concorrente, deverão observar os limites impostos pela Constituição da República de 1988.

---

<sup>7</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.308/Roraima. Relator Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgamento: 06/06/2022. Publicação: 15/06/2022.

Corroborar esse entendimento a decisão proferida pelo TJRS na Ação Direta de Inconstitucionalidade 70083418285<sup>(8)</sup>:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE TAPES. EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA DE EMENDAS DE BANCADA. ORÇAMENTO IMPOSITIVO. MODELO FEDERAL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 100/2019. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AUTONOMIA MUNICIPAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO RESPEITADA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES NÃO VERIFICADA.

– Os dispositivos questionados da Lei Orgânica do Município de Tapes tornam obrigatória a execução das emendas apresentadas pelas bancadas de parlamentares ao orçamento municipal, até o limite de 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

– Norma que reproduz parcialmente o disposto no artigo 166 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 100/2019. Não obstante a Constituição Estadual não tenha reproduzido a sistemática inserida na Carta Federal, não há qualquer óbice na instituição do orçamento impositivo pelos Municípios gaúchos. **Considerando não ser automática a sua aplicação, compete a cada ente federativo, diante da autonomia que lhes é conferida e dentro de sua competência, adotar ou não as emendas parlamentares, individuais ou coletivas, de execução obrigatória.**

– O texto constitucional trata do modelo orçamentário federal, abordando, por conseguinte, apenas as emendas de bancada de parlamentares estaduais e distrital do Congresso Nacional. Tal previsão não significa uma autorização para que apenas Estados e Distrito Federal implementem as emendas coletivas impositivas, tampouco uma vedação aos Municípios.

– A criação, no âmbito municipal, de emendas de bancada impositivas, portanto, encontra fundamento de validade na ordem constitucional. Afronta ao princípio da separação dos Poderes não verificada.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.  
UNÂNIME. (g.n.)

Feitas essas breves explanações sobre o conceito de Organização da Sociedade Civil e o tratamento das emendas parlamentares impositivas na Constituição Federal de 1988, matérias que, embora não sejam o tema central da consulta, são essenciais para a delimitação e o entendimento sobre o assunto, passa-se à análise da indagação do consulente.

### **c) Remuneração de pessoal próprio, assessoria e prestadores de serviços a OSC com recursos provenientes de emendas parlamentares impositivas**

Primeiramente, considerando o que já foi exposto sobre as Organizações da Sociedade Civil e as emendas parlamentares impositivas, buscando responder ao questionamento de forma didática, parte-se da premissa de que a dúvida do consulente seja a seguinte:

Realizada parceria entre o Poder Público e Organização da Sociedade Civil, tendo sido destinados recursos públicos para essa parceria, por emenda impositiva, é possível a utilização dos recursos decorrentes da emenda impositiva e vinculados à parceria para o custeio de

---

<sup>8</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade 70083418285. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Relator: Eduardo Uhlein. Julgado em: 03/07/2020.

despesas com pessoal da própria OSC, bem como de sua assessoria e seus prestadores de serviços?

Considerando as disposições constitucionais sobre as emendas parlamentares impositivas, já se pode concluir que, se o objeto da parceria for vinculado às ações e serviços públicos de saúde, em virtude do disposto nos §§ 9º e 10 do art. 166 da Constituição Federal de 1988, a resposta à indagação do consulente será negativa, ou seja, os recursos públicos decorrentes das emendas impositivas destinadas à área da saúde não poderão ser utilizados para o custeio de despesa com pessoal da OSC, incluídas as com o pessoal próprio da OSC, bem como de sua assessoria e seus prestadores de serviços. Isso porque o texto constitucional veda expressamente que os recursos decorrentes de emendas impositivas destinados à área da saúde sejam utilizados para pagamento de pessoal ou seus encargos sociais.

Por outro lado, quando a parceria entre o Poder Público e a OSC receber recursos de emendas impositivas não destinados à área de saúde, a resposta à dúvida do consulente poderá ser positiva.

A Lei Federal 13.019/2014, que disciplina o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública (União, Estados e Municípios) e as Organizações da Sociedade Civil, estabelece normas para a celebração e execução de parcerias entre os atores públicos e privados, sob a forma de termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação. Pelo disposto no seu art. 1º, a mencionada Lei Federal traz normas gerais para as parcerias, devendo União, Estados e Municípios regulamentar os seus respectivos regimes jurídicos de parcerias, respeitando, todavia, as disposições da lei geral.

Ressalta-se que, por força do disposto no art. 46 da Lei Federal 13.019/2014, é permitida a utilização dos recursos vinculados à parceria com o pagamento das despesas com pessoal da equipe de trabalho relacionada à execução do objeto de parceria:

**Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria:**

**I - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil,** durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas; (g.n.)

Convém consignar, apenas a título de registro e exemplo, que os arts. 41 e 42 do Decreto Federal 8.726/2016<sup>9</sup> regulamentaram, em âmbito federal, a possibilidade de custeio, com recursos vinculados à parceria, das despesas com remuneração da equipe de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência do ajuste, estabelecendo balizas para a realização dos gastos (incisos I e II do art. 42):

**Art. 41. Para os fins deste Decreto, considera-se equipe de trabalho o pessoal necessário à execução do objeto da parceria, que poderá incluir pessoas pertencentes ao quadro da organização da sociedade civil ou que vierem a ser contratadas, inclusive os dirigentes, desde que exerçam ação prevista no plano de trabalho aprovado,** nos termos da legislação cível e trabalhista. (g.n.)

---

<sup>9</sup> Regulamenta a Lei 13.019/2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil.

Parágrafo único. É vedado à administração pública federal praticar atos de ingerência na seleção e na contratação de pessoal pela organização da sociedade civil ou que direcionem o recrutamento de pessoas para trabalhar ou prestar serviços na referida organização.

Art. 42. **Poderão ser pagas com recursos vinculados à parceria as despesas com remuneração da equipe de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria**, podendo contemplar as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo-terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas, desde que tais valores:

I - estejam previstos no plano de trabalho e sejam proporcionais ao tempo efetivamente dedicado à parceria; e

II - sejam compatíveis com o valor de mercado e observem os acordos e as convenções coletivas de trabalho e, em seu valor bruto e individual, o teto da remuneração do Poder Executivo federal. (g.n.)

No atinente à temática, na esfera estadual, o Decreto 47.132/2017<sup>(10)</sup> também estabeleceu parâmetros para a regular realização da despesa:

Art. 33. Quando estiver prevista, na proposta de plano de trabalho de OSC para a celebração de termo de colaboração ou de fomento, remuneração da equipe de trabalho, a OSC deverá apresentar planilha de detalhamento de despesas de pessoal, observado o inciso I do art. 46 da Lei Federal nº 13.019, de 2014, sem prejuízo do inciso VII do § 1º do art. 40 deste decreto.

[...]

§ 3º. É permitida a inclusão de despesas relativas a dirigentes e empregados contratados antes da celebração da parceria, desde que incumbidos do exercício de ação, etapa, fase ou atividade do plano de trabalho aprovado, nos termos da legislação civil e trabalhista, observados o caput, os §§ 1º, 2º e 6º e mantida a vedação ao pagamento de despesas anteriores à vigência da parceria, nos termos da alínea “a” do inciso III do § 1º do art. 51 deste decreto e do art. 38 da Lei Federal nº 13.019, de 2014.

Portanto, nos termos das normas vigentes, quando a emenda impositiva destinar recursos para parcerias do Poder Público com OSC não relacionadas à área da saúde, será possível sua utilização para pagamento de despesas com pessoal, desde que esse pessoal integre a equipe de trabalho da parceria.

Desse modo, os recursos decorrentes das emendas individuais poderão ser utilizados para pagar a remuneração do pessoal próprio da OSC, sua assessoria e seus prestadores de serviços, desde que os profissionais integrem a equipe de trabalho da parceria, atuando em ação prevista no plano de trabalho aprovado.

---

<sup>10</sup> Regulamenta a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências.



Há que se consignar que, nos termos da legislação, os gastos com a equipe de trabalho poderão ser efetuados somente durante a vigência da parceria, deverão estar detalhados no plano de trabalho e manter pertinência com o objeto do respectivo ajuste.

Por fim, embora não faça parte da indagação do consultante, cumpre registrar que o art. 45, II, da Lei Federal 13.019/2014 veda o pagamento de servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria:

Art. 45. As despesas relacionadas à execução da parceria serão executadas nos termos dos incisos XIX e XX do art. 42, sendo vedado:

I - utilizar recursos para finalidade alheia ao objeto da parceria;

II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias;

No mesmo sentido, no âmbito da União, o art. 27, incisos II e III, do Decreto Federal 8.726/2016<sup>(11)</sup>, determina que não deverá haver contratação de servidor ou empregado público para prestação do serviço, bem como não será remunerado, a qualquer título, com os recursos repassados em razão da parceria, “membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal”, “servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias”.

Portanto, em regra, em qualquer parceria do Poder Público com a OSC, havendo repasse de recursos públicos por emendas impositivas ou não, é vedada a utilização dos recursos repassados para remuneração daqueles indicados no art. 45, II, da Lei Federal 13.019/2014.

Necessário nesse ponto destacar que, em se tratando de emendas impositivas, há um outro fator que impede a utilização dos recursos para pagamento de remuneração de servidor ou empregado público. É que, pelo fato de terem natureza de transferência voluntária, com base no art. 167, X, da CF/1988<sup>(12)</sup>, os recursos decorrentes de emendas impositivas não podem ser utilizados para custear despesa com pessoal dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nesse sentido já se manifestou o Tribunal de Contas de Pernambuco<sup>(13)</sup>:

---

<sup>11</sup> Art. 27. Além dos documentos relacionados no art. 26, a organização da sociedade civil, por meio de seu representante legal, deverá apresentar, no prazo de que trata o *caput* do art. 25, declaração de que: [...] II - não contratará, para prestação de serviços, servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias ;III - não serão remunerados, a qualquer título, com os recursos repassados: a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal; b) servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias;

<sup>12</sup> Art. 167. São vedados: [...] X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

<sup>13</sup> TCE-PE, Consulta 2050490-1, Relator Conselheiro Marcos Loreto, 17ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno realizada em 08/07/2020.



[...] é vedada a utilização de recursos provenientes de emendas parlamentares impositivas, mesmo que não sejam individuais, para o pagamento de despesa com pessoal, tendo em vista o reconhecimento de que os referidos recursos têm natureza de transferências voluntárias;

Nesse cenário, considerando as normas constitucionais e legais aplicáveis ao tema, concluo, em consonância com o entendimento apresentado pela unidade técnica, que, em regra, os recursos transferidos por meio de emendas impositivas à Organização da Sociedade Civil podem ser utilizados para custear o pagamento de remuneração da equipe encarregada de executar o plano de trabalho objeto da parceria, inclusive os encargos sociais pertinentes, observadas as vedações constates do § 10 do art. 166 e do inciso X do art. 167, ambos da CF/1988, do art. 45, II, da Lei Federal 13.019/2014.

### III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, proponho a seguinte resposta ao questionamento formulado pelo consulente:

1. As Organizações da Sociedade Civil (OSC), quando em parceria com o Poder Público, podem utilizar recursos públicos recebidos por meio de emendas parlamentares impositivas para custear despesas com seu pessoal, assessoria e prestadores de serviços, durante a vigência do ajuste, inclusive os encargos sociais pertinentes, desde que o pessoal a ser remunerado integre a equipe de trabalho da parceria e as despesas estejam vinculadas à execução do plano de trabalho do ajuste.
2. As Organizações da Sociedade Civil (OSC), quando receberem, por emendas parlamentares impositivas, recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, não poderão utilizar tais recursos para o custeio de despesa com seu pessoal, assessoria e prestadores de serviços, inclusive encargos sociais, tendo em vista a vedação contida no art. 166, § 10, *in fine*, da Constituição Federal de 1988.
3. Em regra, é vedado o pagamento de remuneração, a qualquer título, a servidor público ou empregado público, com recursos vinculados às parcerias do Poder Público com as Organizações da Sociedade Civil (OSC), conforme o disposto no art. 45, II da Lei Federal 13.019/2014.

Por fim, após o cumprimento das disposições regimentais contidas do art. 210-D do Regimento Interno, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Peço vista, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

**RETORNO DE VISTA  
NOTAS TAQUIGRÁFICAS  
TRIBUNAL PLENO – 7/2/2024**

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se da consulta formulada pelo sr. Orlando Amorim Caldeira, prefeito do município de Itabirito, com esta pergunta (nesta e em seguintes citações, vou sublinhar):

Recursos destinados, via emendas impositivas, a OSC podem ser utilizados para custear despesas com pessoal da entidade, assessoria e prestação de serviços à entidade?

No formulário eletrônico da consulta, especificamente no tópico “assunto”, foram indicados: a) como área, “contratos e convênios”; b) como tema, “convênio”; c) como subtema, “prestação de contas”; d) como palavra-chave, “emendas impositivas”.

E, no tópico “fundamentação”, os dizeres do consulente ficaram incompletos, assim:

Tendo em vista o instituto das Emendas Impositivas, questiona-se: 1) recursos destinados, via emendas impositivas de vereadores, a entidades do terceiro setor podem ser utilizados, a

Na sessão de 7/12/2022, admitida a consulta, o relator, conselheiro substituto Telmo Passareli, propôs fosse ela respondida mediante parecer com estes três itens conclusivos:

1. As Organizações da Sociedade Civil (OSC), quando em parceria com o Poder Público, podem utilizar recursos públicos recebidos por meio de emendas parlamentares impositivas para custear despesas com seu pessoal, assessoria e prestadores de serviços, durante a vigência do ajuste, inclusive os encargos sociais pertinentes, desde que o pessoal a ser remunerado integre a equipe de trabalho da parceria e as despesas estejam vinculadas à execução do plano de trabalho do ajuste.
2. As Organizações da Sociedade Civil (OSC), quando receberem, por emendas parlamentares impositivas, recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, não poderão utilizar tais recursos para o custeio de despesa com seu pessoal, assessoria e prestadores de serviços, inclusive encargos sociais, tendo em vista a vedação contida no art. 166, § 10, *in fine*, da Constituição Federal de 1988.
3. Em regra, é vedado o pagamento de remuneração, a qualquer título, a servidor público ou empregado público, com recursos vinculados às parcerias do Poder Público com as Organizações da Sociedade Civil (OSC), conforme o disposto no art. 45, II da Lei Federal 13.019/2014.

Ato contínuo, os conselheiros Wanderley Ávila, Cláudio Couto Terrão e José Alves Viana aquiesceram à proposta do relator.

Na minha vez de votar, havendo percebido que os itens 1 e 2 propostos poderiam dar ensejo a interpretações equivocadas, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Os subsídios coligidos pelo relator, conselheiro substituto Telmo Passareli, constituem alicerce seguro para responder à consulta.

Penso, porém, que devem ser feitas duas observações, para que se chegue a itens conclusivos que não venham a dar ensejo a interpretações equivocadas.

Minha primeira observação é de que, como referido na proposta de parecer, existe uma vedação constitucional relacionada à pergunta do consulente, a qual exsurge claramente da combinação dos §§ 9º, 10 e 11 do art. 166 da Constituição da República:

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

[...]

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.

Ora, a parte final do § 10 – “vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais” – não tem como ser interpretada senão como proibição de serem transferidos, para pagamento de pessoal ou encargos sociais, recursos públicos financeiros decorrentes de emendas individuais impositivas correspondentes a ações e serviços públicos de saúde.

É bem de ver que, como não poderia deixar de ser, o comando constitucional é dirigido menos ao beneficiário dos recursos públicos financeiros, e mais ao ente federado que irá transferi-los (ou melhor, não irá transferi-los).

Então, o meu item conclusivo referente à vedação imposta pelo § 10 do art. 166 da Constituição da República será o primeiro, para destacar o *status* constitucional; e, para não dar ensejo à interpretação de que o beneficiário dos recursos é o único ou mesmo o principal responsável pela observância da vedação constitucional, terá a redação do parágrafo seguinte:

A parte final do § 10 do art. 166 da Constituição da República proíbe que sejam transferidos, para pagamento de pessoal ou encargos sociais, recursos públicos financeiros decorrentes de emendas individuais impositivas correspondentes a ações e serviços públicos de saúde.

Minha segunda observação é de que, efetivamente, não existe, na Constituição da República, proibição de serem transferidos, para pagamento de pessoal ou encargos sociais, recursos públicos financeiros decorrentes de emendas individuais impositivas não correspondentes a ações e serviços públicos de saúde.

No entanto, não se pode descartar a possibilidade de o ente federado, no exercício de sua autonomia, se autoimpor a proibição de transferir recursos públicos financeiros, para esta ou aquela destinação.

Por exemplo, no âmbito do Estado de Minas Gerais, dispõe o Decreto nº 47.132, de 20/1/2017, que cuida de, entre outras funções, regulamentar a Lei Federal nº 13.019, de 31/7/2014, e definir diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil:

Art. 51. A utilização dos recursos relativos a termos de colaboração e de fomento deverão observar o previsto nos arts. 5º, 42, 45 e 46 da Lei Federal nº 13.019, de 2014:

§ 1º Ficam vedadas na execução de termos de colaboração e de fomento:

[...]

II – a realização de despesas:

[...]

e) publicidade, salvo as previstas no plano de trabalho e diretamente vinculadas ao objeto da parceria, de caráter educativo, informativo ou de orientação social, das quais não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal;

...

E dispõe o Decreto nº 48.745, de 29/12/2023, o qual – esta é a sua ementa – “dispõe sobre as normas relativas à transferência de recursos financeiros da Administração Pública do Poder Executivo, mediante convênio de saída, e dá outras providências”:

Art. 53. Ficam vedadas na execução do convênio de saída:

[...]

II – a realização de despesas:

[...]

d) com publicidade, salvo a de caráter educativo, informativo ou de orientação social, diretamente vinculada ao objeto do convênio, prevista claramente no plano de trabalho, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal;

...

Então, o meu item conclusivo nº 2, ciente e respeitoso da autonomia federativa, terá a redação do parágrafo seguinte:

Se se tratar de recursos públicos financeiros decorrentes de emendas individuais impositivas não correspondentes a ações e serviços públicos de saúde, não incide a vedação da parte final do § 10 do art. 166 da Constituição da República, mas podem incidir vedações outras, impostas pela legislação do estado ou município.

### III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, inaugurando divergência parcial, voto por que a consulta seja respondida nos termos tanto do item 3 da conclusão da proposta apresentada pelo relator quanto dos seguintes itens 1 e 2, de minha lavra:

1. A parte final do § 10 do art. 166 da Constituição da República proíbe que sejam transferidos, para pagamento de pessoal ou encargos sociais, recursos públicos financeiros decorrentes de emendas individuais impositivas correspondentes a ações e serviços públicos de saúde.



2. Se se tratar de recursos públicos financeiros decorrentes de emendas individuais impositivas não correspondentes a ações e serviços públicos de saúde, não incide a vedação da parte final do § 10 do art. 166 da Constituição da República, mas podem incidir vedações outras, impostas pela legislação do estado ou município.

Por fim, ao comando de cumprimento do art. 210-D do Regimento Interno, proposto pelo relator, acrescento o de cumprimento também do art. 210-E.

**CONSELHEIRO MAURI TORRES:**

Acompanho o voto-vista de Vossa Excelência, senhor Presidente.

**CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:**

Pela ordem, senhor Presidente.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:**

Pois não.

**CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:**

Essa redação proposta parece-me mais adequada. Então, vou acompanhar a redação proposta por Vossa Excelência.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:**

Na realidade, quis apenas chamar atenção para a vedação consubstanciada no § 10 do art. 166. Em termos de essência, não há muita divergência, mas eu quis dar uma nova redação para trazer essa proibição em primeiro plano.

**CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.**

Pela mesma forma. Com Vossa Excelência.

**CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:**

Exatamente. Devido a clareza da redação, acompanho o voto-vista de Vossa Excelência.

**CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:**

Eu não tinha votado ainda. Acompanho o voto de Vossa Excelência que esclarece e aprofunda uma questão já abordada pelo Relator da matéria.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:**

ENTÃO, FICA APROVADO O VOTO-VISTA DO CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ E ACOLHIDA PARCIALMENTE A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

\* \* \*

sb/fg





## MUNICÍPIO DE FORMIGA

### Procuradoria Municipal

---

#### PARECER JURÍDICO

**SOLICITANTE:** Gabinete do Prefeito

**SOLICITADA:** Procuradoria Municipal

**REFERENTE:** Consulta sobre a aplicação de Emendas Impositivas Municipais – Restrição de Uso para Pagamento de Pessoal e Encargos Sociais em Saúde

A presente análise jurídica visa fornecer os fundamentos técnicos e legais que balizam a impossibilidade de aplicação dos recursos provenientes das emendas individuais impositivas, apresentadas pelos Vereadores e destinadas ao financiamento de ações e serviços públicos de saúde, para quitar despesas relacionadas ao pagamento de pessoal e seus respectivos encargos sociais. Esta restrição, que delimita de forma rigorosa a natureza do gasto público financiável por esta modalidade de intervenção parlamentar, encontra fundamentação expressa no Texto Constitucional, especificamente na parte final do § 10<sup>1</sup> do Artigo 166 da Constituição Federal, e é solidificada pela jurisprudência administrativa e de controle externo, considerando o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), conforme se depreende da análise do Processo nº 1104769<sup>2</sup>, que uniformiza a orientação para os entes municipais mineiros.

O cerne da questão reside no Artigo 166 da Constituição Federal. O texto define a obrigatoriedade da execução orçamentária das emendas individuais, estabelecendo que, dentro de parâmetros definidos, não cabe ao Poder Executivo discricionariedade para reter os recursos. Em saúde, o Parágrafo 9º do Art. 166 torna expresso que os recursos provenientes de emendas individuais serão computados para fins de cumprimento do percentual mínimo constitucional de aplicação em ações e serviços públicos de saúde, conforme determinado pelo Artigo 198. Esta inclusão acarreta um ônus: o recurso passa a ser tratado com a mesma rigorosidade exigida para o gasto mínimo em saúde.

No contexto desta exigência de transparência e foco na ampliação do atendimento, o legislador constituinte, visando prevenir o desvirtuamento do uso desses recursos para suprir

---

<sup>1</sup> § 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015) (Vide ADI 7697)

<sup>2</sup> 1. A parte final do § 10 do art. 166 da Constituição da República proíbe que sejam transferidos, para pagamento de pessoal ou encargos sociais, recursos públicos financeiros decorrentes de emendas individuais impositivas correspondentes a ações e serviços públicos de saúde. 2. Se se tratar de recursos públicos financeiros decorrentes de emendas individuais impositivas não correspondentes a ações e serviços públicos de saúde, não incide a vedação da parte final do § 10 do art. 166 da Constituição da República, mas podem incidir vedações outras, impostas pela legislação do estado ou município.



## MUNICÍPIO DE FORMIGA

### Procuradoria Municipal

déficits orçamentários estruturais, impõe uma vedação cristalina na parte final do Parágrafo 10 do Artigo 166, onde se lê: " vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. " Esta é a norma matriz que fundamenta a restrição observada no Município de Formiga e é a base inafastável para a presente análise.

A referência ao Processo TCEMG nº 1104769, indica que o órgão de controle externo estadual adota uma postura de rigor na fiscalização do uso dos recursos de emendas impositivas destinadas à saúde. A regra do Tribunal de Contas não cria uma nova restrição, mas sim reforça, no plano da fiscalização, o que o Artigo 166, § 10, já impõe no plano constitucional.

É certo, que as Emendas devem ser direcionadas a ações e projetos específicos.

A proibição de destinar recursos de emenda para cobrir despesas de pessoal, conforme Artigo 166, § 10, da CF, não equivale à proibição de uso para custeio em geral. O recurso pode ser usado para aquisição de bens de consumo (insumos, materiais, dentre outros), sendo possível também o gasto com bens de capital (equipamentos, etc).

Isto posto, conclui-se que a vedação de utilizar os recursos financeiros destinados através de emendas individuais impositivas à área de saúde para o pagamento de despesas com pessoal e seus respectivos encargos sociais, é uma imposição **constitucional expressa**, estabelecida na parte final do § 10 do Artigo 166 da Constituição Federal.

Essa vedação é reforçada pela interpretação técnica dos órgãos de controle externo, conforme Processo TCEMG nº 1104769, que impede o desvirtuamento do recurso público destinado ao incremento das ações de saúde, coibindo a sua aplicação em despesas de custeio recorrente e permanente que são de responsabilidade da Entidade.

É o parecer, s.m.j. À superior consideração.

Formiga, 18 de novembro de 2025.

SANDRA  
MICHELINE DE  
CASTRO  
SALVIANO:02685  
168630

Assinado de forma  
digital por SANDRA  
MICHELINE DE CASTRO  
SALVIANO:02685168630  
Dados: 2025.11.18  
11:07:53 -03'00'

Sandra Micheline de Castro Salviano  
Procuradora Municipal  
OABMG 80.581